

〔論 説〕

商業政策における振興・調整政策の展開

—小振法と大店法の運用にみる調整の時代における商業政策の評価（その①）—

番 場 博 之

目次

問題の所在

I わが国における商業政策の概念

- (1) 商業政策の対象
- (2) 商業政策の意味

II 振興政策の展開と小振法

- (1) 振興政策の展開
- (2) 小振法の特徴

III 調整政策の展開と大店法

- (1) 調整政策の展開
- (2) 大店法の特徴
- (3) 大店法の変遷

小括

問題の所在

第2次世界大戦後のわが国における商業政策の流れを小売業の出店規制の側面からみると、百貨店法をベースとした1974年までの資本規制の時代、大店法（「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律」）をベースとした1974年から2000年までの調整の時代、大店立地法（「大規模小売店舗立地法」）をベースとした2000年以降のまちづくりの時代と3つに大別し区分できる。

調整の時代は、さらに1974年3月から1979年5月までの第1期、1979年5月から1990年の5月までの規制強化の第2期、1990年5月から2000年5月までの規制緩和の第3期に区分できる。

本研究は、この調整の時代においておこなわれてきた商業調整政策とはいかなるものであったのか、どのように運用されその実効性はどのようなかたちで表れたのかといった点について他の政策の運用状況と重ね合わせながら検討するものである。すなわち、調整の時代を通しておこなわれてきたわが国の商業政策を調整政策の運用を中心に検証することで、当時代にわが国の商業政策が果たした役割を評価しようというのである。

わが国における商業および流通に関わる政策の策定あるいはその研究の1つの問題点として挙げられるのは、それまでの政策が目的を達し得たのか、その実効性はどのようなかたちで表れたのかといった評価を十分におこなわないことにあるといわれる。すなわち、政策が変更されたり重要な法規が廃止されたりしても、それまで実施されてきた政策の評価をしないまま新たな政策体系へ移行してきたのである〔関根、2004、p.333〕。例えば、大店法が廃止されて5年以上が経過した現在でもその有効性や実効性あるいは達成度といった評価についての研究は決して多くはないのが現状である⁽¹⁾。本研究は、大店法の評価をおこなった既稿「大店法の実効性と零細小売業」〔番場、1999b〕につづき、調整の時代におけるわが国商業政策の評価をしようとするものである。

政策の評価をおこなうためには、その根拠となる法律そのものの目的や構成が政策体系上どのように位置づけられるのかといった視点からの考察のほかに、実際のその運用過程を分析することが重要となる。それは、ある法律が現実果たす役割

は、基本的にはもちろんその法律の成立経緯とその条文によって規定されるが、法はまた様々に解釈され、様々に運用されるからである。その結果、法の規定とその運用過程が乖離することはしばしばあるのであって〔石原，1994，はしがき p.1〕，政策論としてその評価をするためには実際の実効性を解明することが必要となるからである。

本研究では，1974年3月から2000年5月までの調整の時代における商業政策全体のなかの調整政策を対象に，それが競争政策，振興政策とどのような関連で成り立っていたのかということを規範的な側面だけの検討ではなく，現実の運用状況を踏まえて検証していくこととする。そのうえで，わが国商業政策の評価を試みるものである。わが国の商業調整政策は主として小売業を対象に展開されたことから具体的には独禁法（「私的独占の禁止および公正取引の確保に関する法律」），小振法（「中小小売商業振興法」），大店法が俎上に載ることとなる。なお，本研究は2篇で完結するものであり，ここでの問題の設定はこの2篇全体についてのものである。また，本稿はこの2編のうちの前半部であり，後半における当時代の商業政策の評価をする前段階としてわが国の振興政策，調整政策それぞれの展開過程を整理しその特徴を抽出することを直接的な目的としている。

-
- (1) 最近になって，大店立地法，中心市街地活性化法，都市計画法のいわゆるまちづくり三法の見直しがいわれ進められてきている。動き出してわずか数年であるが，新しい政策体系の矛盾はもはや見過ごせないまでに肥大化したのである。その原因は各法が有効に機能しないことと政策体系そのものに無理があることにある。そして，その原因を生み出したそもそもの理由はそれまでの政策体系の評価を前提にした政策体系になっていないことにあるのである。すなわち，運用上の問題点の本質を解明しないままに二者択一的な政策転換をおこなったことが最大の原因なのである。最近の議論の傾向として，調整の時代で用いていた政策手法の一部について再導入がいわれるのもそのためである。なお，調整の時代における政策についての評価を試みた論稿としては，西岡（1998），出家（2002）などがある。

I わが国における商業政策の概念

(1) 商業政策の対象

政策とはある対象に対して特定の目的を遂行・実現するための理念や指針、方策の体系である〔渡辺，2003，p.21〕。主体としてこれを個別の資本が担うとき，それは経営あるいはマーケティング・マネジメントなどとよばれる。それに対して，主体が国や地方公共団体などの公共部門であるときそれを公共政策とよぶ。一般的に，このような公的な介入である公共政策をして「政策」という。

公共政策は，経済全体をその対象とするのであれば経済政策，教育を対象とするのであれば文教政策といった具合にその対象に応じて経済政策，文教政策，社会政策，都市政策などに細分化される。したがって，流通政策は流通を対象にした公共政策であって，商業政策とは商業を対象とした公共政策ということになる。けだし，流通政策と商業政策の違いはその対象の違いに他ならない。流通とは生産と消費の離間を架橋する一連の経済活動をいい，具体的には生産から消費への商品の社会的移転全体を示す。それに対して，商業とは商品が生産者の手を離れ消費者の手元に届くまで，すなわち狭義では商人による商品の社会的移転行動を示すのであり具体的には卸売業および小売業の活動を意味する。その意味で，商業政策は流通政策の一部をなすものと考えることができる⁽²⁾。

流通政策は商品の生産から消費に至る機能や経済活動に対する規範を実現するための公的な介入を意味する。独占段階における市場では市場メカニズムが完全なたちで機能することは不可能であることから，公的な介入が必要不可欠なものとなる。そのために，流通政策の中心には自由かつ公正な競争を実現・維持するための

(2) 産直などのように商人を経由しない直接流通とよばれる商品の社会的移転もある。その意味では，商業政策を含まない流通政策も考えられうる。流通政策と商業政策の相違について，以前はより多様な見解が示されてきた。その主たる原因はそもそもの流通研究，商業研究が体系化の途上にあったことにある。商業政策あるいは流通政策に関する研究は流通・商業研究よりさらに遅れていたが，それでも幾つかの先行的な研究はあった。向井（1962），平野（1966）などはそれらの政策を体系化しようと試みたものであるが，古くは津村（1911）などがある。初期の研究の多くが商業政策体系の枠内に貿易政策を含んでいる（あるいは貿易政策が優先される）という特徴を持つ。

政策すなわち取引に関わる一般的なルールとしての競争政策がおかれ、それを主軸としてそれと補完関係にある幾つかの政策が策定されるのである。

一方、商業政策は狭義では流通政策のなかの流通機関を対象とする政策ということになる。流通政策同様にその中心に競争政策がおかれ、また流通機関としての商人の活動を振興するための振興政策、および商人の規模の差異から生じる利害の調整などを図る調整政策、そして需給調整などに関わる関連政策からなる。まちづくりや社会インフラ、そして地域文化との関係に立ち入った政策は直接的には流通機関そのものを対象とした政策ではないので商業政策の枠組みで議論するものではないことになる。

このように、一般的には商業政策は流通政策と区別されるものであり、商業政策は流通機関を対象とする政策ということになる。しかしながら、これらの枠組みは商業政策・流通政策を経済政策の一部門としてのみ位置づけた場合に可能な説明である。もちろん、流通機関としての商人も経済活動を担う存在でありその意味では商業政策は経済政策の一部ではある。しかし、そもそも商業あるいは流通に関連しての社会インフラや環境問題、文化や生活といった市場メカニズムの枠組みでは解決できない問題もそこには介在し、また商業とりわけ小売業はそれ自身が社会インフラの1つであるという側面をもつ。そして、小売商店の圧倒的多数が零細規模層で、その多くが家族経営で成り立っている日本では商業の存在を単なる経済的な存在としてだけではなく社会的な存在として社会政策の対象としてもみてきた経緯もある。具体的には、商業活動をまちづくりとの関係で商業街づくりとして政策対象としたり、失業者対策としてその温存を図ったりということがおこなわれてきたのである。そして、それらの問題は商業の枠組みだけでなく流通全体のなかで議論されてもきた。けだし、わが国の政策の変遷を省みるとき商業政策を流通政策と厳密に区別することは難しいばかりか、経済政策の枠組みのなかでのみ捉えてきていないことが分かる⁽³⁾。

(2) 商業政策の意味

商業政策は、公的な介入の方法によっておおむね、統制、禁止、振興、調整の4つに大別されるが、統制は政策主体による直接的な対象の掌握であって戦後の競争

ベースでの経済活動のなかでは非常に限られた分野においてのみみられるのであって〔石原，1989，p.214〕，本研究で対象とする調整の時代では競争政策，振興政策，調整政策の3つの政策を柱にわが国の商業政策は展開されてきたと考えられる。まず，わが国におけるそれらの政策の意味を整理しておこう。

理念的にはこの3つの政策の主軸となるのは競争政策である。それは商業活動も経済活動の一部であって自由かつ公正な競争環境を実現・維持することが必要となるからである。しかしながら，競争政策をいくら強化してもそもそも資本規模の差異から生じる格差によって競争のスタートラインにおける公平は確保されないし，また市場への自由な参入を確保することはできない。そこで，中小零細小売業者を競争のスタートラインに立てる様に支援・育成をする振興政策が必要となる。しかし，政策は公的な介入であるから個別の事業体に対して直接的な支援をおこなうことは必ずしも公共性・公平性に照らして適切ではないとの判断から，主にそれは商店街などの組合組織に対しておこなわれたし，また共同事業が対象となってきた⁽⁴⁾。

後述するが，この振興政策の源流は中小零細事業者の協業化・共同化を図るべく1932年に成立した商業組合法にさかのぼることができる。商業組合法の成立の背景には当時唯一の大規模小売業である百貨店と中小零細小売業者との間のいわゆる百貨店問題の発生とそれに対する反百貨店運動の広がりがあった。

一方，調整政策は巨大資本からの競争圧力を緩和することによって中小零細小売業者の事業機会を確保することを目的としている〔渡辺，2003，p.13〕。そして，その源流は，後にみるように商業組合法の成立背景となった百貨店問題に対して，百貨店の出店を規制し中小零細小売業者の事業機会を確保しようとした大正末期にまで遡ることができる。その理念は，第1次百貨店法（1937年制定の百貨店法）と

(3) 「高度経済成長が本格化していくにつれて，社会政策的な商業政策は経済政策的な流通政策へと転換することとなる」〔佐々木，1996，p.159〕，のように商業政策は社会政策的な意味合いの強い政策体系であって，流通政策は流通全体を見据えた経済政策の一部であるとする認識もあるように，商業政策と流通政策の区分については多様な見解があり，それらが相互に影響しながら継承されてきた点には注意が必要である。

(4) わが国の振興政策の重点が共同支援に向けられてきた理由を，公的資源の配分を費用対効果という観点からより効率的，効果的，公平におこなうためであるとその効果に注目する見方〔渡辺，2003，p.108〕もある。

して結実し、その後第2次百貨店法（1956年制定の百貨店法）、大店法へと続くこととなる。

注目すべきは、わが国におけるこれら振興政策と調整政策はともに大型店問題への対抗措置として策定された政策であるという点である。そしてまた、その発生は時期的に百貨店問題という大型店問題が表面化した大正末期に求めることができるという点である。以下では、この2つの政策の成り立ちと実際にその政策を担う法律についてみていこう。

Ⅱ 振興政策の展開と小振法

（1） 振興政策の展開

経営資源的にみて大規模資本に比べ劣位な中小零細な小売業者を、市場メカニズムに基づく公正な競争ルールのもとで、健全な競争主体として育成し自立を促したり、環境変化への適応を支援・促進したりするための政策を振興政策という〔渡辺，2003，p.107〕。

先にみたように、振興政策の考え方の基礎となるのは大型店問題への対策ということである。わが国におけるその大型店問題は百貨店問題というかたちで大正時代の末頃に登場したと考えられる。したがって、振興政策の源流は当時の唯一の大規模小売業である百貨店との競争のなかで困窮を強いられてきた中小零細小売業の保護のために制定された商業組合法（1932年）であると考えられる⁽⁵⁾。

その後、第2次世界大戦をはさんで1949年に成立した中小企業等協同組合法を皮切りに本格的な振興政策が策定されていくこととなる。1962年には商店街の共同事業の振興を図るべく商店街振興組合法が成立し、これを機に1963年には小売商業店舗共同化事業が進められ、商店および商店街診断、広域商業診断が始められた。1964年には商店街近代化事業、1967年には小売商業連鎖化事業が相次いでおこなわ

(5) 百貨店問題の広がりによって、当時大規模な反百貨店運動が各地でおこなわれた。当時の反百貨店運動については鈴木安昭（1980）に詳しい。また、商業組合法の成立とその背景については、同書ならびに鈴木幾多郎（1999）に詳しい。

れることとなる〔佐々木，1996，p.164〕。

これをうけて，商店街活性化を推進する商店街近代化事業，店舗共同化を推進する小売商業店舗共同化事業，そしてボランタリーチェーンづくりを推進する小売商業連鎖化事業といったかたちで1960年代以降には商店街の整備，店舗共同化，ボランタリーチェーンへの組織化が中小零細小売業に対する振興政策の3つの柱として位置づけられ，それまでの保護政策から近代化政策へと振興政策は大きく転換することとなった〔渡辺，2003，p.112〕。その後，その近代化政策の流れのなかで1973年には中小零細小売業の総合的な振興を意図した小振法が成立した。小振法はその後何度かの改正がおこなわれて今日に至っている。

1990年代の小振法の改正と並行して策定されたのが商集法（「特定商業集積の整備の促進に関する特別措置法」）である。その政策対象となる特定商業集積とは，商業施設（店舗など）と商業基盤施設（コミュニティホールやイベント広場など）とが一体的に整備された複合体であると定義されている〔通商産業省編，1992，p.32〕。この定義でも分かるように，商集法では地域商業全体の発展や良好な都市環境の形成などの観点から商業集積を，市町村による基本計画に基づいて道路整備や公園整備などの公共事業と一体に整備することが予定されている。その結果，小売業の直接的な経営に反映されない事業への投資が求められる，商店街では法人化された基盤固めのできたものののみが対象とされる，従来の政策との整合性がとれないなどの問題点が指摘されてきた。

商集法の理念のベースには流通近代化の理念がある。そのため，実際の政策対象としては中小零細小売業の圧倒的多数を占める中下層部ではなく，基盤固めができている法人化された商店街や大規模資本主導のショッピングセンターが想定されているのである。そして，それはまた政策の対象が個店ではなく集積に限定されるということを示している。

そもそも，小振法が中小零細小売業の振興を図ることを目的としているのに対して，商集法は商業の振興と良好な都市環境の形成を目的としており，前者が中小零細小売業に対する振興政策であるに対して，後者は商業全体をまちづくり政策のなかで考えようという異なったスタンスにあることに注意しなければならない〔通商産業省，1992，p.171〕。当時の通商産業省は『中小小売商業振興法の解説』のなか

で、小振法と商集法の関係について記述しているが、そこで小振法における高度化事業のうち公共事業と一体的におこなわれる比較的規模の大きな事業は商集法を活用して大規模資本と一体的に進めることを推進していることから分かるように、商集法は中小零細小売業に対する直接的な支援ではなくその一部と大規模資本の流通近代化のための政策であるといえる。

ここまで、調整の時代におけるわが国振興政策の展開の概略をみてきたが、そこからわが国の振興政策には2つの特徴があることが分かる。1つは、それらの振興政策で個別の商店に対するものは限られており、実際の支援は主に商店街などの組合組織に対しておこなわれ、また共同事業が対象となって展開されてきたという点である。もう1つは、政策理念のベースは流通近代化であり近代化可能と判断された比較的規模の大きな事業者のみが支援の実質的な対象とされてきたという点である。それは、商店街の整備、店舗共同化、ボランタリーチェーンへの組織化という振興政策の3つの柱となる事業に実際に参加できるのは相対的に規模の大きな事業者に限られていたからである。

このように、わが国の振興政策は流通近代化理念をベースに小振法によって体系化され低経済成長期から今日に至っている。そして、注目すべきは後述する調整政策の主軸となる大店法と同時にこの小振法が成立し、その後も1991年に連動して改正されたという点である。このような点をふまえて、以下では調整の時代における振興政策の主軸となってきた小振法の内容について整理しておこう。

(2) 小振法の特徴

1973年に成立した小振法では、第1条に「この法律は、商店街の整備、店舗の集団化、共同店舗等の整備等の事業の実施を円滑にし、中小小売商業者の経営の近代化を促進すること等により、中小小売商業の振興を図り、もつて国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする」とその目的を記している。すなわちそれは、1960年代以降に実施されてきた多々の中小零細小売業振興政策の柱である商店街の整備、店舗共同化、ボランタリーチェーンへの組織化の3つを政策の具体的な手法とし、それを体系的に実施しようというものである。

小振法の運用の中心となるのは流通近代化政策の枠組みを継承した高度化事業計

画である。高度化事業とは、前近代的な生業的経営段階にあるわが国の中小零細小売業の構造改革を進めること〔通商産業省、1992、p.33〕であるとされた。具体的には、先に示した3つの商店街の整備、店舗共同化、ボランティアチェーンへの組織化という手法によって高度な事業活動を実現しようというものである。そのために、診断指導・人材育成・資金助成・税金の優遇などの手段が用いられることとなった。

その本質は、物理的な意味でのハコとしての商店街を整備し近代化するとともに、経営資源において劣位にある中小零細小売業がその頃に本格的に台頭してきたGMS（大手の総合スーパーマーケット）や食品スーパーマーケットといったレギュラーチェーンに対してスケールメリットを発揮できるようにすることであり、そのために共同化・協業化をすすめて高度化・合理化を図るというものである。すなわち、わが国の中小零細小売業振興政策の基本的なスタンスは中小零細小売業の独自性を育成するのではなく、中小零細小売業を大規模小売業と同じ競争の土俵にのせるべく意欲的な事業者を集結してスケールメリットを発揮できるようにしようというものであったということである。ここに小振法ひいてはわが国商業政策における振興政策の最大の特徴がある。

施行後の小振法には多々の問題が生じ、効果的に機能したとはいえない難いものであった。それは、参加する中小零細小売業間の様々な差異（資金力・人材・意欲・後継者の有無など）に由来し、意見集約が困難であったことによる。また、ハコづくりそのものへの援助はあるものの、その維持・管理・撤去に際しての援助が限られていたことやボランティアチェーンでは意思決定に時間がかかることからくる機動力の弱さや標準化・適合化の遅れなどであった⁽⁶⁾。

これらの問題は、事業者の独立を維持しながら共同事業をすすめるべく支援策の受け皿を組合組織に限定していたことに原因がある。それは小振法の法体系・運用の問題でもあるのだが、しかし振興政策そのものの限界をも意味していた。例えば、小振法では個店への支援が弱いことが度々指摘されたが⁽⁷⁾、公的な資金投入を個別

(6) 小振法の問題点については佐々木（1996、pp.173-174）、川野（2000、p.187）、渡辺（2003、pp.119-120）らの検証も参考にされたい。

(7) 例えば、佐々木（1996、p.174）がある。

の事業体に限定しておこなうことの是非は注意を要する点であって、対象を協同組合にする以上はその大小はあっても必ず起こりうる問題であると考えられるからである。

もちろん小振法そのものも多々の問題を抱えていた。例えば、参画できる事業者が実際には相対的に規模の大きな事業者に限定される内容になっていることや、流通近代化理念のもとでの小振法では資本規模の差異から生じる格差の是正への配慮はなされていないので中小零細小売業内の格差拡大をもたらすなどである。

その後、小振法は1991年の大店法の再改正と同時に改正された。図1は改正された小振法による事業の枠組みを示したものである。そこでは店舗集団化計画、電子計算機利用経営管理計画、商店街整備等支援計画の3つの計画が新たに高度化事業計画として追加されるとともに、従来の計画のうちの共同店舗等整備計画と連鎖化事業計画についても拡充がなされた。改正された小振法の最大のポイントは、街づくり会社（公益法人等）への支援が可能になったことである。それは従来、支援の受け皿となっていた組合組織（振興組合・協同組合）の選別であり、またそのような組織の枠組みにとらわれない組織への支援を可能にしたことを意味する。それは、意欲ある事業者や相対的に規模の大きな事業者への支援をさらに強化することを意図したものである⁽⁸⁾。

ここで改めて確認すべきは、小振法はつねに大店法とセットで展開されてきたという点である。

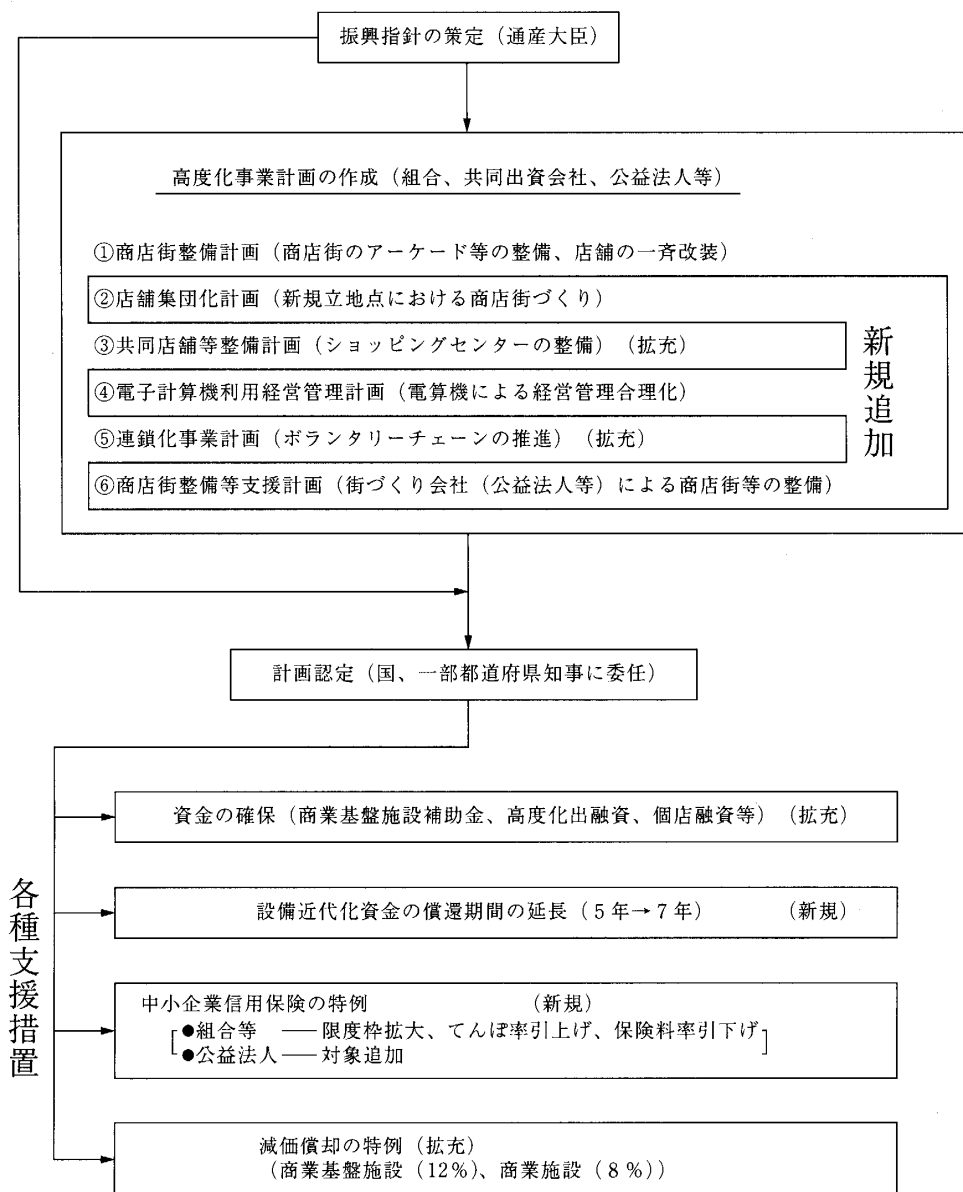
Ⅲ 調整政策の展開と大店法

（１）調整政策の展開

小売業における調整政策は、大規模な小売業資本からの競争圧力を緩和すること

- (8) 流通近代化政策に一貫している意欲ある中小零細小売業者のみをその政策の対象としようとするスタンスは、1999年に改正された中小企業基本法により明確にされた。具体的には、市場メカニズムのもと事業者の機会確保と障害の除去に公的介入は限定されるのであって、事業者の規模差異から生じる格差是正は政策の目的としないことが謳われたのである。

図1 小振法における高度化事業支援の枠組み



（出所）通商産業省編（1992，p.40）。

によって中小零細小売業者の事業機会を確保することを目的としている〔渡辺，2003，p.137〕。それは，大規模小売店舗の出店にともなって，その周辺の中小零細小売業との間に発生する様々な問題である大型店問題を解決すべく大規模小売業資本の事業活動に一定の制限を設けることで中小零細小売業の事業機会を確保しようとする政策である。

すなわち、その政策の発端は振興政策同様に大型店問題にあるのである。調整政策の源流は、大正時代末期に当時唯一の大規模小売業である百貨店の台頭のなかで困窮を強いられ反百貨店運動を展開していた中小零細小売業の事業機会を確保するために1937年に成立した第1次の百貨店法である。この第1次百貨店法は競争制限的な法律であるとして戦後に成立した独禁法に吸収されるかたちで廃止されたが、百貨店問題という大型店問題が一層深刻化し反百貨店運動が高まるなかで1956年に新たな法律（第2次の百貨店法）として復活した。

しかしながら第2次百貨店法の成立以後も、1950年代後半から始まり1960年代を通じて本格化した高度経済成長のなかで台頭してきたスーパーマーケットが、企業主義を採用していた第2次百貨店法の適用を免れて小売業界において主要な地位を占めるようになり大型店問題は一層大きな問題となっていくた〔番場，1999 b，p.125〕。百貨店法は文字どおり百貨店を規制する法律である。そして、第2次百貨店法は基準面積以上の小売店舗を有する企業を百貨店と定義してそれを企業単位で規制したため、多くのスーパーマーケットがその規制を免れる方法で出店していった。いわゆる擬似百貨店問題である⁽⁹⁾。このことにより百貨店業界は自らに対する規制緩和への期待をもちながらもスーパーマーケットを規制対象とすることを求め、一方の中小零細小売業側も取扱商品が直接競合し、大きな脅威となるスーパーマーケットを含めてすべての大規模な小売業資本を規制することを要求した。その結果、面積規模の大きな店舗すべてを規制する法律として大店法が成立したのである〔番場，1999 b，p.125〕。

このように、わが国の主なる調整政策は大規模小売業資本・大規模小売店舗の事業活動の抑制というかたちで進められ、それは2000年の大店法の廃止まで続くこととなるのである。しかし、大店法は大規模小売店舗の出店を規制するものではなく、その出店を前提に出店のための諸条件を調整しようとする階層間調整立法である点〔岩下，1988，p.106〕は確認しておく必要がある。その意味で、大店法下における商業調整という手法は極めて特殊な政策手法であって、大店法をベースとして政策が運用された時代を調整の時代とよぶのはそのためである。

このように、本研究で検討対象としている調整の時代における調整政策の中心は

(9) この問題については、番場（1999 b）に詳しい。

大店法である⁽¹⁰⁾。以下、この大店法について整理していこう。

(2) 大店法の特徴

1973年に成立した大店法では、第1条に「この法律は、消費者の利益に配慮しつつ、大規模小売店舗における小売業の事業活動を調整することにより、その周辺の中小小売業の事業活動の機会を適正に確保し、小売業の正常な発展を図り、もって国民経済の健全な進展に資することを目的とする」とその目的を記している。そこから、大店法では中小零細小売業の事業活動機会の適正な確保と小売業の発展を直接的かつ具体的な目的としていることが分かる⁽¹¹⁾。

法の内容および運用の特徴は4つあると考えられる。第1は、第2次百貨店法が企業の活動を規制する資本規制であったのに対して、大店法は大規模小売業資本による小売商店を規制するのではなく、建物という物理的に大規模な小売店舗の事業活動を調整しようとした点である。すなわち、大店法は大規模小売業資本による中小零細小売業の圧迫を排除して中小零細小売業の事業機会を確保するというものではなく、新たに出現する大規模小売店舗がその周辺の中小零細小売業に影響を与え、事業機会を失う恐れがある場合に調整するものであって〔樋口, 1994, p.154〕, その大規模小売店舗がどのような規模の小売商店（あるいはどのような事業体）によって構成されているかを法律上は問題としていないのである。しかし、規制の強弱の変遷はあるものの、実際の運用では後述するように資本規制的な色彩をもって運用されていた点は確認を要する点である。

その第2は、調整の方法が第2次百貨店法では許可制であったのに対して大店法では事前審査付の届出制となった点である。事前審査付届出制は出店の届出の前に

(10) 大規模小売業資本と中小零細小売業との調整という構図に必ずしも明確に該当しない政策ではあるが、他にも調整政策としての法律はある。小売市場（こうりいちば）間の過激な競争を抑制するために開設制限等を規定した小売商業調整特別措置法（1959年制定）である。この法律は単純な規模間の調整ではなく、また実際的な対象地域が主に関西地方に限定されているなどの理由から本稿では直接的な検討対象にはしていない。この法律については石原（1994）において詳しく検討されているので参考にされたい。

(11) 大店法の目的に関しては諸論がある。それらについては、番場（1999 a, 1999 b）を参照されたい。

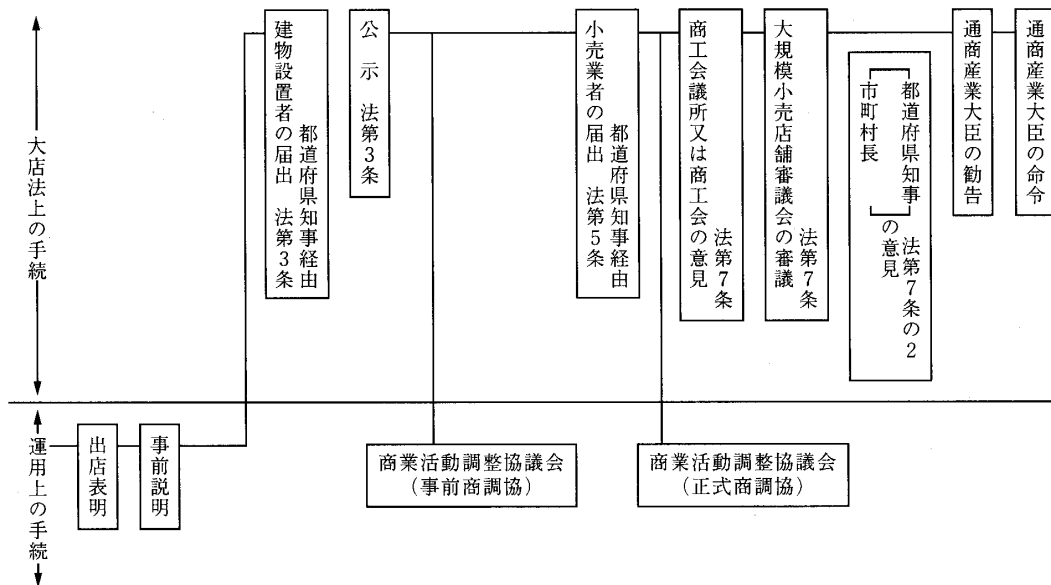
審査をしようというもので、運用如何によっては許可制と同じ働きをもたせることも可能だし、あるいは単なる届出制と同じにすることも可能となる。結果、基準や条件は行政の裁量次第で変えることができ、大店法は行政主導で運用されていくこととなる。

第3は、大店法における調整項目は、店舗面積、年間休業日数、開店日、閉店時間の4つに限定されている点である。年間休業日数と閉店時間といった点では営業規制であって、大規模小売店舗の活動に対して一定の抑制効果をもち日々の営業活動において中小零細小売業の存立を間接的に擁護しているし、また大規模小売店舗の増床や営業時間の延長に際してはその都度審査を受ける必要があるという特徴をもつものの、基本的には新規出店に対する規制であって既存の大規模小売店舗に対しては日常的に直接的な営業内容の規制をするといった実効性をもつ法律ではないのである。すなわち、大店法の調整範囲は非常に限られたものであるということである。

第4は、事前審査における実質的な調整においてその実際を出店先となる地域にのみ委ねる地元主義であった点である。再改正され1992年に施行される以前の出店調整手続きの流れを示したのが図2である。本来の調整者は通商産業大臣（第2種大規模小売店舗の場合には都道府県知事）であるが、大臣から大店審（大規模小売店舗審議会）へ諮問され、そこから商工会議所・商工会へ諮問され、さらに商調協（商業活動調整協議会）へ諮問されて調整の実際の場合は地元商業者代表、消費者代表、学識経験者からなる商調協となっていた。さらに、小売業者の届出（5条申請）以後におこなわれるこの商調協は正式商調協とよばれ、実際にはその機能は形骸化し、建物設置業者による届出（3条申請）と5条申請の間に開催される非公式の事前商調協、さらに3条申請以前に開催されるこれまた非公式の事々前商調協（事前説明）へと委ねられていく。そして、これら非公式の商調協は中小商業者代表と出店者によって構成されるものであり、特に事々前商調協の実際は出店に際しての各種の条件交渉の場となっていたのである。

調整政策は公的な介入であり公権力の行使を伴うものであるから本来的に政府、地方自治体が調整主体となるべき性質のものである。もちろん、大店法も形式的にはそうになっているが運用上の調整主体は商調協であり利害関係者そのものであった

図2 大店法による出店調整手続きの流れ
(1982年1月30日～1992年1月30日)



(出所) 通商産業省編 (1994, pp.126-127)。

(備考) 1982年1月29日以前の大店法による出店調整手続きの流れは、本図における「出店表明」「事前説明」を除いた流れになっていた。

〔岩下, 1996, p.118-119〕。さらに、実際の調整の場である出店者と地元中小事業者代表による事前商調協・時々前商調協は完全な利害関係者だけの調整の場であり、その調整は非公開という密室でおこなわれたのである。小売業は立地に規定されるものであり、また大型店問題は地域の事情によって問題の質や程度が異なるため地元の意見に配慮するという理念は理解できるものの、実際には極めて歪んだかたちで運用されていたのである⁽¹²⁾。

その結果、このような事前審査の方法は行政の裁量権重視とともに歪んだ地元主

(12) 正式商調協・事前商調協・時々前商調協による調整の歪みや問題点について論じたものとしては、田村 (1981), 朝日 (1987), 鶴田・矢作 (1991), 矢作 (1991), 草野 (1992), 土田 (1993), 前田 (1998) などがある。

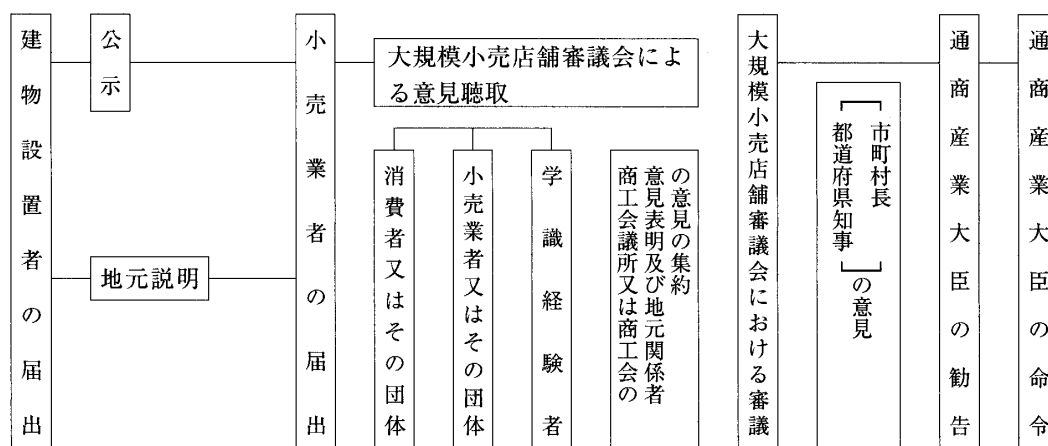
また、商調協は必ずしも地元の中小零細小売業にばかり有利に動いたわけではないという点にも注意が必要である。商工会議所・商工会等の有力会員である既出店の大規模小売業が新規に出店しようとする他社の大規模小売店舗について商調協を通じて反対し、店舗面積の大幅削減をおこなわせたりする例もあった〔土田, 1993, p.131〕。そもそも大店法の最大の利益享受者は大規模小売業資本であって、大店法によって大規模資本間の競争圧力を低下させて彼らは地域での独占的な地位を確保することができたのである。この点については、番場 (1999b) で詳しく論じている。

義という大店法の運用上の特徴となっていたのである。その結果、大店法は先にみたような建物主義を採用しながらも運用上は大規模小売店舗のすべてが実質的な調整対象になったわけではなく、中小零細小売業などによる共同店舗は基準面積以上であっても実質的な調整対象とはならず大規模小売業資本による小売商店が核店舗になる場合に調整対象となるといった資本規制的な色彩をもって運用されていたのである。

ただ、地元主義や資本規制的な性格といった大店法の運用における問題点の発現は、後述するように機能不全にある商業政策体系のなかで唯一機能していた大店法に対して実際にもち得る機能以上に過剰な期待がかけられていったことにも大きな原因があるということを看過してはならない。

その後、規制緩和の流れのなかでの1991年の大店法の再改正以後、調整機関は大店審に一本化され（商調協の廃止は1992年1月末）⁽¹³⁾、出店調整手続きの流れは図3のようになった。

図3 大店法による出店調整手続きの流れ
(1992年1月31日以降)



(出所) 通商産業省編 (1994, p.127)。

(13) 1991年の大店法の再改正によって調整主体は大店審に一本化されたが、それは十分な調整機能を発揮することはできず、実質的にはこの段階で大店法の規制効果はほぼ失われたといえる。一本化された大店審の調査・審査の能力については、清成・矢作 (1991) でみえるように再改正時にすでに疑問が呈せられていた。

(3) 大店法の変遷

本研究の主題であるわが国における調整政策の意義を後に検証するため、ここで大店法の変遷を整理しておこう⁽¹⁴⁾。まず、制定に関わる年月日を確認しておく。

1973年10月1日	公布	(1974年3月1日	施行)
1978年11月15日	改正	(1979年5月14日	施行)
1991年5月24日	再改正	(1992年1月31日	施行)
2000年5月31日	廃止	(2001年1月31日	経過措置を経て完全廃止)

大店法における規制対象は、1973年制定時には店舗面積1,500㎡（都の特別区と政令指定都市では3,000㎡）以上の店舗であった。しかし、その後の反大型店運動の広がりを受けて、多くの地方自治体で大店法の規制対象面積以下の店舗に対する横出規制や大店法の調整に独自の調整を付加する上乘規制がなされるに至って、それを追認するかたちで大店法は1978年に改正された。そこでは、調整期間の延長とともに規制対象店舗を500㎡以上へと拡大した。それまでの規制対象店舗を第1種大規模小売店舗として規制対象とするほかに、500㎡以上の店舗（第1種大規模小売店舗を除く）を第2種大規模小売店舗として都道府県知事の下に調整することとなったのである。

その後、運用面での強化が総量規制というかたちをもってさらに進められた。大手百貨店各社に対しては年間出店数を制限し、大手スーパーマーケット各社に対しては届出総面積許容枠を設定し、それらを窓口規制というかたちで個別に出店調整する方式を1982年2月から本格的に導入したのである。

このように大店法とその運用は法の成立から1980年代を通じて一貫して規制を強化していったが、1990年代に入ると一転して規制緩和の方向へ転換することとなる。運用上の具体的な緩和は1990年5月の運用適正化の通達に始まる。そこでは、調整期間の短縮、出店抑制地域の廃止、届出不要基準の緩和などかなり具体的に踏み込んだ緩和がなされた。そしてその後、緩和の実効性を高めるべく法文そのものも再改正されることとなった。この1991年に再改正された大店法では、第1種と第2種

(14) 大店法の規制の変遷についての詳細は番場（1999b）を参照されたい。

の大規模小売店舗面積の境界を2倍に引き上げる，地方自治体の独自規制の抑制，調整期間の短縮，商調協を廃止して調整機関を大店審に一本化するなどの規制緩和のための改正がなされた。

さらに，1994年には500㎡から1,000㎡未満の店舗出店を原則として調整対象外とする運用基準の見直しがおこなわれ，1997年には出店手続きの簡素化がおこなわれるなどいっきに大店法による規制は緩和され法律自体も形骸化していったのである。

既述のように，この1991年の大店法の再改正と同時に小振法も改正された。形式的には大店法と小振法はつねにセットで機能するように考えられてきたのである。

小括

本稿では，わが国の商業政策の対象と意味について検討した後，その政策体系の中心に位置する競争政策と補完関係にある振興政策と調整政策の流れを考察し，それぞれの政策の中心となってきた小振法および大店法について内容と特徴を検証した。検証に際しては，次稿での主題となる調整の時代におけるわが国商業政策の評価につながるように法律そのものよりも運用上の特徴に注目し現実の運用状況の把握に努めた。

わが国の振興政策の基本的なスタンスは中小零細小売業の独自性を育成するのではなく，中小零細小売業を大規模小売業と同じ競争の土俵にのせるべく意欲的な事業者を集結してスケールメリットを発揮できるようにしようとするものであったということである。そして，振興政策の中心となってきた小振法の特徴は，その主な支援の受け皿が商店街などの組合組織であったことと流通近代化理念のもと相対的に比較的規模の大きな事業者のみが支援の実質的な対象とされてきた点にあることが分かった。

一方，わが国の調整政策は大規模小売店舗の事業活動の抑制というかたちで進められていた。そして，その政策の中心となってきたのが大店法であった。形式的には建物の規模に応じた面積規制であったが実際には資本規制というかたちで運用されてきたこと，行政の裁量に強く依拠した通達運用が重視されてきたこと，基本的

に既出店の店舗に対する規制ではなく新規出店に際しての規制であること、歪んだ地元主義のもとに運用されてきたことなどが大店法の特徴として浮かび上がってきた。

そして、注目すべきは小振法と大店法はつねにセットで機能するように意図されてきたという点である。では、実際に小振法と大店法はどのような関係にあり、その結果として調整の時代にわが国の商業政策はどのような実効性を有してきたのか、そのなかで商業調整政策とはいかなるものであったのかという点を検証するべく、次稿《『千葉商大論叢』第44巻第1号（2006年6月発行）掲載予定》では以下のような流れで考察を進めたい。

I 振興政策と調整政策の関係性

(1)理念にみる振興政策と調整政策の関係

(2)運用にみる振興政策と調整政策の関係

①政策体系と独禁法の運用 ②小振法と大店法

II 商業政策の評価と調整政策の特殊性

(1)調整の時代における商業政策の評価

(2)政策手法としての商業調整の特殊性

《参考文献一覧》

- 朝日良作（1987）,「大型店規制と消費者問題」『島大法学』（島根大学）30。
- 荒川祐吉（1973）,『流通政策への視角』千倉書房。
- 石原武政（1989）,「商業政策の構造」石原武政・池尾恭一・佐藤善信『商業学』有斐閣。
- 石原武政（1994）,『小売業における調整政策』千倉書房。
- 糸園辰雄（1979）,「商業政策の本質」糸園辰雄・加藤義忠・小谷正守・鈴木武『現代商業の理論と政策』同文館出版。
- 岩下弘（1988）,「小売商業調整政策論：序論」『経済学論集』（駒澤大学）20－1。
- 岩下弘（1996）,「規制緩和と商業調整」『専修商学研究年報』（専修大学商学研究所）21。
- 宇野史郎（1997）,「『流通ビジョン』と近代化政策の変遷」小谷正守・出家健治編『商業理論と流通政策』ミネルヴァ書房。
- 川野訓志（2000）,「商業政策」田代洋一・萩原伸次郎・金澤史男編『現代の経済政策（新版）』有斐閣。
- 清成忠男・矢作敏行（1991）,「改正大店法と都市商業政策」清成忠男・矢作敏行編『改正大店法時代の流通』日本経済新聞社。
- 草野厚（1992）,『大店法 経済規制の構造』日本経済新聞社。
- 久保村隆祐（1982）,「流通政策の目的・体系・研究」久保村隆祐・田島義博・森宏『流通政策』中央経済社。
- 小谷正守・岩永忠康（1995）,「現代の流通政策」阿部真也・但馬末雄・前田重朗・三国英実・片桐誠士編『現代流通の現状と課題』ミネルヴァ書房。
- 佐々木保幸（1996）,「流通近代化政策と中小小売商業振興法」加藤義忠・佐々木保幸・真部和義『小売商業政策の展開』同文館出版。
- 鈴木幾多郎（1999）,『流通と公共政策：流通政策形成と実施メカニズム』文眞堂。
- 鈴木興太郎（1999）,「適用除外・政府規制・行政指導」後藤晃・鈴木興太郎編『日本の競争政策』東京大学出版会。
- 鈴木武（1979）,「流通政策の基本課題と論理構造」糸園辰雄・加藤義忠・小谷正守・鈴木武『現代商業の理論と政策』同文館出版。
- 鈴木安昭（1980）,『昭和初期の小売商問題』日本経済新聞社。
- 鈴木安昭（2001）,『日本の商業問題』有斐閣。
- 関根孝（2004）,「流通政策：大店法からまちづくりへ」石原武政・矢作敏行編『日本の流通100年』有斐閣。
- 田島義博（1982）,「小売商業調整政策」久保村隆祐・田島義博・森宏『流通政策』中央経済社。
- 田村正紀（1981）,『大型店問題』千倉書房。
- 通商産業省編（1992）,『中小小売商業振興法の解説』。
- 通商産業省編（1994）,『これからの大店法：改正大店法の見直しの在り方』。
- 通商産業省編（1991）,『特定商業集積整備法の解説：魅力ある商業集積づくり』。
- 通商産業省編（1997 a）,『特定商業集積整備法の解説 97年版：商業集積を核としたまちづくり』。
- 通商産業省編（1997 b）,『1997 大規模小売店舗法の解説』。
- 津村秀松（1911）,『商業政策』上巻・下巻,東京寶文館。

- 土田和博（1993），「大規模小売業者と小売市場」金子晃・土田和博・和田健夫・藤田稔『現代経済法講座 流通産業と法』三省堂。
- 鶴田俊正・矢作敏行（1991），「大店法システムとその形骸化」三輪芳朗・西村清彦編『日本の流通』東京大学出版会。
- 出家健治（2002），「大規模小売店舗法の規制『効果』と零細小売業について：『規制強化』論と『規制緩和』論批判の関連において」『商学論叢』（福岡大学）46－3・4。
- 西岡俊哲（1998），「大店法廃止と流通政策」『関西大学商学論集』（関西大学）43－2。
- 萩原稔（1994），『商業政策の基礎理論（増訂版）』白桃書房。
- 番場博之（1999 a），「出店規制と市街地再生活動：アメリカとの比較およびアメリカの事例を中心に」『国府台経済研究』（千葉商科大学経済研究所）11－2。
- 番場博之（1999 b），「大店法の実効性と零細小売業：小売商業調整政策と小売業構造の連動性に関する序論」『千葉商大論叢』（千葉商科大学）37－1。
- 番場博之（2001），「大店内『大型店問題』：大規模小売店舗内における零細小売業の構造変動」『千葉商大論叢』（千葉商科大学）39－1。
- 番場博之（2003），『零細小売業の存立構造研究』白桃書房。
- 番場博之（2005），「商業政策の決定要因としての消費市場：フロリダ州中北部地域における市場外流通の事例を通して」『千葉商大論叢』（千葉商科大学）43－2。
- 樋口兼次（1994），「大店法の問題とは何か」大内秀明・清成忠男・伊藤公一・前田壽・樋口兼次・五十嵐敬喜『まちづくりのシナリオ』日本経済評論社。
- 平野常治（1966），『（全訂）商業政策概論』三和書房。
- 前田重朗（1998），「大店法の廃止と大店立地法の成立」『生活協同組合研究』（生協総合研究所）272。
- 向井鹿松（1962），『流通総論』中央経済社。
- 矢作敏行（1991），「大店法の政治経済学」清成忠男・矢作敏行編『改正大店法時代の流通』日本経済新聞社。
- 渡辺達朗（2003），『流通政策入門：流通システムの再編と政策展開』中央経済社。